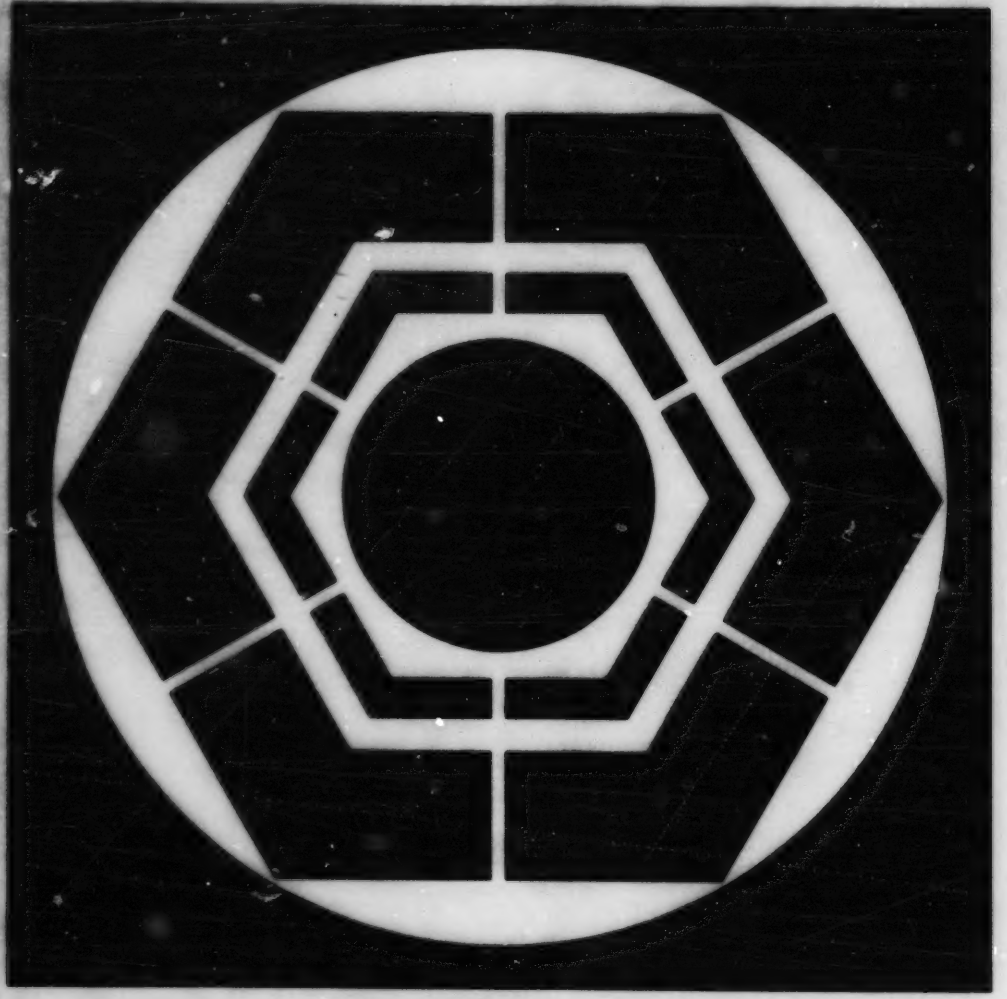
LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL

DÉCENTRALISATION perspective communautaire nouvelle 1. vue d'ensemble

Que
Affaires municipales
Misc publics
1978 c1b

LA CONFÉRENCE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS



QUÉBEC

Documents déposés à la conférence

RÉFORME FISCALE
1. fondements et principes

RÉFORME FISCALE
2. le projet

DÉMOCRATIE
1. mécanismes électoraux

DÉMOCRATIE
2. mécanismes de décision

DÉCENTRALISATION
perspective communautaire nouvelle
1. vue d'ensemble

DÉCENTRALISATION
perspective communautaire nouvelle
2. expériences étrangères

Fascicules à venir publiés par le Secrétariat à l'Aménagement dans la série « Décentralisation: une perspective communautaire nouvelle »

3. L'urbanisme et l'aménagement du territoire

4. Des comtés renouvelés: l'organisation politique

5. Le réaménagement des pouvoirs

6. Le territoire des comtés municipaux

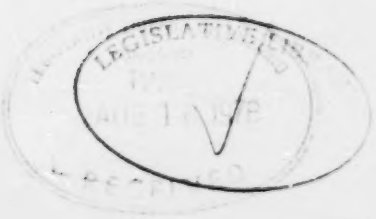
7. Le régime fiscal des comtés

8. La zone métropolitaine de Montréal

9. Les zones urbaines de Québec et de Hull

LA REVALORISATION DU POUVOIR MUNICIPAL

DÉCENTRALISATION perspective communautaire nouvelle 1. vue d'ensemble



Document de réflexion
préparé par Le Secrétariat à l'Aménagement
et à la Décentralisation
et déposé par Le Secrétariat des Conférences socio-économiques
à la conférence Québec-Municipalités
tenue à Québec, le 9, 10 et 11 juin 1978

POUR UN PARTAGE DE POUVOIRS ET DE RESPONSABILITÉS

Au début de l'année 1977, j'ai entrepris avec mes collègues du Comité ministériel de l'aménagement une réflexion sur les problèmes généraux d'aménagement du territoire du Québec et sur la prise de décision en aménagement. Nous avons rapidement fait une distinction entre deux modèles possibles:

— *ou c'est le gouvernement lui-même qui aménage le territoire selon sa propre perception des besoins des individus et des collectivités;*

— *ou encore le gouvernement confie à des instances plus locales les responsabilités de l'aménagement et leur donne les moyens de faire face à ces responsabilités.*

Là-dessus, l'orientation a été claire: ce n'est pas de Québec que doit se faire l'aménagement.

Mais cette réflexion sur l'aménagement du territoire nous a conduit à élargir le débat: n'y aurait-il pas d'autres compétences actuellement aux mains du gouvernement, à Québec, qui auraient tout avantage à être situées plus près des citoyens?

Il devenait nécessaire pour le gouvernement d'examiner:

1. *quelles responsabilités actuellement exercées par Québec pourraient être rapprochées des citoyens;*
2. *quel organisme politique pourrait les recevoir.*

Un document de travail préliminaire a été déposé au Conseil des ministres en décembre 1977 et a fait l'objet de discussions.

Compte tenu de l'importance de ce projet et de sa signification pour chacun de nous, il est apparu essentiel et normal d'étendre la réflexion à l'ensemble des citoyens. C'est dans cette perspective que différents dossiers sont rendus publics sous forme de fascicules.

Ces fascicules ne définissent pas une position gouvernementale. Il aurait été anormal que ce soit de Québec que soit définie une politique de décentralisation. Ce sont des documents de soutien qui analysent différentes perspectives.

La réflexion que je souhaite doit être la plus large possible au sein de la population. Il appartient à chaque citoyen, qu'il soit contribuable, utilisateur de services, représentant élu ou administrateur, de s'interroger sur ce projet de décentralisation et de faire part de son opinion.

J'ose croire que chacun y verra une volonté claire du gouvernement de rapprocher les centres de décision des citoyens dans une perspective communautaire nouvelle et un désir de les impliquer plus directement dans la préparation des grands choix collectifs.

Le ministre d'État à l'Aménagement

JACQUES LÉONARD

AVANT-PROPOS

Cette conférence Québec-Municipalités est l'un des moments importants des grandes consultations (Sommet économique, conférences socio-économiques) que le Gouvernement poursuit avec les principaux agents décideurs au Québec. Cette conférence se situe aussi dans la lignée des conférences provinciale-municipales du passé, qui avaient pour objectif de permettre un dialogue entre les deux niveaux de gouvernement.

Un pouvoir municipal renouvelé

La conférence de 1978 revêt cependant un caractère particulier: le gouvernement du Québec y dépose un projet de réforme de la fiscalité municipale, un projet de réforme des mécanismes électoraux des municipalités, ainsi que des documents de réflexion sur les mécanismes de décision des municipalités et sur la décentralisation politique et administrative.

Ces documents forment un tout, un ensemble étroitement interrelié. Ils présentent de fait un nouveau système de relations entre le gouvernement, les municipalités et les citoyens, un réaménagement des compétences basé sur une option de décentralisation c'est-à-dire d'une revalorisation du pouvoir local et d'un accroissement de l'autonomie des organisations de la base, celles qui sont les plus proches des citoyens.

Le projet de réforme fiscale

Le projet qui présente le plus d'intérêt pour les municipalités, parmi tous ceux que le gouvernement dépose à cette conférence est sans aucun doute la réforme du régime fiscal des municipalités. Aussi, la majorité des séances de travail de la conférence seront consacrées à l'étude de ce thème afin que tous les participants puissent formuler librement et clairement leurs opinions sur cette proposition.

L'accent de cette conférence portera donc sur la réforme fiscale. Ce n'est là cependant qu'un premier volet du projet gouvernemental de revalorisation du pouvoir local. Les autres volets, dont les grandes lignes sont présentées au cours de la dernière journée de la conférence, la démocratie municipale et la décentralisation, seront l'objet de nombreuses consultations au cours de l'année. Aussi, les élus municipaux seront-ils appelés à formuler leurs avis au cours des futures rencontres et conférences.

La décentralisation

Sous le thème de la décentralisation, une perspective communautaire nouvelle, deux documents sont déposés. Ils fournissent une définition des principaux éléments de ce projet qui propose, de fait une forme de société. Le premier porte sur les objectifs de la décentralisation; le second sur les expériences étrangères en cette matière.

Un temps et un lieu pour le dialogue

Parce que le progrès et le développement de la société québécoise sont la responsabilité conjointe et solidaire de tous, c'est par l'établissement et la continuité du dialogue que les différents partenaires établiront des consensus. Une conférence comme celle-ci constitue donc un temps et un lieu privilégiés pour l'édification d'une vie sociale et politique qui satisfasse aux aspirations des citoyens.

GILLES CHÂTILLON
Directeur
Le Secrétariat des Conférences
socio-économiques

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1 La décentralisation, c'est quoi? 5

1.1 La décentralisation, une façon différente de vivre ensemble 7

1.1.1 Un appel à la créativité 7

1.1.2 Une assise pour des solidarités nouvelles 8

1.1.3 Une confiance partagée 8

1.1.4 Un esprit de dialogue 9

1.1.5 Un goût de prendre des responsabilités 9

1.1.6 Un respect des différences 9

1.2 La décentralisation, un réaménagement des pouvoirs 10

1.2.1 Une revalorisation des instances municipales 10

1.2.2 Un renouvellement du cadre institutionnel et politique des comtés municipaux de manière à en faire des instruments modernes de développement communautaire 11

1.2.3 Un réajustement du rôle de l'État 11

CHAPITRE 2 Décentraliser, pourquoi? 13

2.1 Pour le bénéfice des citoyens 15

2.1.1 Une situation à corriger: l'isolement et l'éloignement des citoyens à l'égard de leurs institutions 16

2.1.2 Une voie qui s'offre: une implication plus grande des citoyens dans leur communauté immédiate 17

2.2 Pour le bénéfice des municipalités et des comtés municipaux 18

2.2.1 Le village et le quartier: des lieux de première appartenance et de choix communautaires 19

2.2.2 L'émergence de comtés renouvelés: lieux de nouvelles solidarités 19

2.3 À l'avantage de l'ensemble de la collectivité québécoise 20

CHAPITRE 3 Décentraliser, pour faire quoi? 23

3.1 La décentralisation doit permettre d'avoir une meilleure emprise sur le milieu de vie et d'effectuer les choix qui s'imposent 25

3.2 La décentralisation doit contribuer à une meilleure harmonisation des services locaux aux besoins des citoyens, en tenant compte des particularités et des priorités de chaque milieu 26

3.3 La décentralisation doit conduire à une meilleure utilisation des ressources humaines, matérielles et financières 27

3.4 La décentralisation doit conduire à rendre chaque niveau de gestion plus responsable et plus visible pour le citoyen 27

3.5 La décentralisation doit conduire à l'harmonisation de la ville et de la campagne 28

3.6 La décentralisation en élargissant les pouvoirs des gouvernements municipaux et de comté va permettre une réponse plus efficace et mieux adaptée au changement 29

3.7 La décentralisation va contribuer à stimuler le dynamisme et la vitalité des communautés territoriales 29

CONCLUSION 31

102-00944/

Introduction

INTRODUCTION

Il est devenu urgent de réviser la répartition des pouvoirs au sein de notre collectivité. Cette révision doit se faire en rapprochant des citoyens les pouvoirs de décision et en revalorisant les autorités les plus près d'eux pour assurer l'ensemble des services qui affectent la vie de tous les jours. Une telle révision implique bien sûr des moyens financiers adéquats mais aussi un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités. Cette révision, c'est la décentralisation.

Vue sous cet angle, la décentralisation consiste d'une part à redonner aux municipalités des moyens efficaces de s'acquitter de leurs tâches et de faire une gestion en accord avec les aspirations de leur population; elle vise d'autre part à retrouver un cadre le plus près possible des citoyens où il sera facile d'opérer un transfert de responsabilités présentement exercées par le gouvernement.

Dans ce sens, la décentralisation implique essentiellement un nouveau partage de pouvoirs entre l'État et les collectivités locales responsables.

Il ne s'agit pas comme tel d'un déplacement géographique de services, de centres administratifs, ni de « décentralisation » d'activités dans un autre lieu géographique qui ne constituent en réalité qu'une déconcentration ou une relocalisation. Ces diverses formes de réorganisation administrative permettent, en certains cas, d'atteindre des objectifs énoncés dans ce document; elles demeurent aussi une préoccupation actuelle et tout aussi importante du gouvernement, mais la décentralisation à laquelle réfère ce document est d'une autre nature.

Il s'agit plutôt de repenser la répartition des pouvoirs entre l'État et les instances locales[1] de manière à faire jouer à chaque palier de gouvernement un rôle plus efficace dans l'organisation de la vie collective. Avec les défis nouveaux que posent aujourd'hui l'organisation du territoire, l'aménagement des villes et des campagnes, l'environnement et la pression sociale pour des services diversifiés en matière d'éducation, de santé, de services sociaux, de loisirs et de culture, il serait sans doute plus efficace et souvent moins coûteux de compter sur l'appui des citoyens et sur celui des instances les plus près d'eux. L'évolution et la diversité croissante des besoins qui s'expriment au niveau local permettent de croire que bon nombre de services et d'activités, présentement sous la responsabilité du gouvernement, peuvent se gérer de façon plus appropriée sur cette base tout comme il sera plus facile pour les citoyens de se donner, à ce niveau, des services et des activités adaptés à leurs aspirations.

---

1. Par « instances locales » il faut entendre aussi bien les municipalités (villes, cités, villages, paroisses...) que les comtés municipaux. Dans le cas des comtés municipaux, il s'agit aussi bien des comtés actuels que des comtés renouvelés dans le sens qui sera défini dans le présent document.

En définitive, la décentralisation doit conduire à déplacer l'axe de mise en place des services et des activités qui affectent le cadre de vie immédiat des citoyens. Il ne s'agit plus d'opérer à partir du gouvernement central et de la perception que l'appareil gouvernemental se fait des besoins des citoyens et des collectivités locales, mais bien de fonctionner de la base elle-même, des citoyens et des instances locales. Pour y parvenir, il faut donner à ces instances et aux citoyens, un cadre et des moyens d'agir de façon efficace, autonome et responsable. Mais il faut surtout que la population et les élus locaux aient le goût de prendre en main l'organisation et la gestion de leur milieu de vie!

La décentralisation est donc un vaste projet collectif qui renouvelle la façon de vivre en société et de s'administrer. Une telle perspective ne peut s'introduire que par étape et en étroite collaboration avec les instances locales et la population. Afin d'en expliciter toutes les dimensions et de dégager le cadre de cette collaboration, trois questions fondamentales sont posées ici:

— La décentralisation, c'est quoi?

— Décentraliser, pourquoi?

— Décentraliser, pour faire quoi?

CHAPITRE 1

La décentralisation, c'est quoi?

LA DÉCENTRALISATION, C'EST QUOI?

La décentralisation est une conception démocratique de l'organisation sociale et politique fondée sur un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités entre les divers paliers de gouvernement. Elle s'exprime aussi bien:

— par une façon différente de vivre ensemble et de fonctionner dans la société;

— que par un réaménagement des pouvoirs.

Reprenons l'une et l'autre de ces dimensions.

1.1 La décentralisation, une façon différente de vivre ensemble

La décentralisation fait appel à une façon différente de participer à la vie collective. Cette façon différente repose sur un certain nombre de postulats qui doivent inspirer les relations des citoyens avec leur communauté immédiate d'appartenance ainsi qu'avec leurs institutions. Ils doivent également influencer les rapports entre les diverses institutions et entre les divers paliers de gouvernement.

1.1.1 Un appel à la créativité

La décentralisation c'est d'abord un acte de confiance envers les individus et un appel à leur créativité. Elle repose essentiellement sur la conviction que les citoyens seront plus en mesure de définir eux-mêmes leurs besoins et de répondre avec originalité et invention à leurs aspirations s'ils exercent une prise directe (ou par l'intermédiaire de leurs instances locales) sur la production des services et activités qui les affectent quotidiennement. C'est par la prise en charge et l'exercice de responsabilités que peut le mieux s'exprimer la créativité.

Lorsque tout est décidé ailleurs, à distance, et est soumis à des normes, la marge d'action et d'imagination pour les personnes concernées, qu'ils soient élus, administrateurs ou simples citoyens, est fort restreinte. Il est difficile dans un tel contexte de trouver les motivations nécessaires pour consacrer temps, énergie et invention à chercher des solutions susceptibles d'être mises en oeuvre. Il faut pouvoir exercer un certain contrôle sur les conditions de réussite d'un projet pour simplement le tenter. D'autant plus que plusieurs de ces projets ne sont souvent possibles, rentables et significatifs, que sur une base géographique locale; pensons aux caisses d'entraide économique, aux coopératives agricoles, ou encore aux coopératives d'habitation. C'est souvent sur cette base locale que l'on trouve les motivations et les appuis nécessaires pour formuler des projets qui profitent par la suite à l'ensemble de la collectivité.

1.1.2 Une assise pour des solidarités nouvelles

La décentralisation, c'est aussi l'assise de solidarités nouvelles tant au niveau des milieux de vie quotidiens que dans la définition et l'organisation de services communautaires.

La vie moderne nous oblige à de nombreuses solidarités: solidarité dans le travail et l'activité professionnelle; solidarité également dans l'engagement politique; solidarité et interdépendance aussi dans nos milieux de vie. Ces dernières ne s'expriment pas uniquement par l'intermédiaire des relations de bon voisinage; elles revêtent de plus en plus des formes complexes qui touchent aussi bien notre environnement physique ou architectural, que le parcours qu'on emprunte pour aller à son travail, le centre de loisirs ou l'endroit de villégiature, le centre d'achat habituel, etc.

Dans ce contexte, est-il si étonnant que le village, le quartier donnent naissance à des nouvelles solidarités et de nouvelles mobilisations? Est-il si surprenant de voir au niveau d'une ville, d'une région, d'un comté ou autour d'un lac, apparaître des zones nouvelles d'intérêts, d'échanges et de communication entre les citoyens ou entre les groupes?

Souvent ces solidarités se cristallisent dans des organismes de défense d'intérêts sans pouvoir s'inscrire ou se canaliser dans des institutions appropriées. La décentralisation en reconnaissant plus de pouvoirs aux municipalités et aux comtés peut servir de point d'appui pour ces solidarités nouvelles.

1.1.3 Une confiance partagée

La décentralisation est l'occasion d'affermir la confiance des citoyens dans leurs institutions.

Cette confiance, si elle doit être un état d'esprit partagé, doit également s'inscrire dans les mécanismes de fonctionnement des institutions et dans les règles qui gouvernent l'exercice démocratique des administrations locale, régionale et nationale. Il importe en quelque sorte que la confiance des citoyens à l'égard de ses représentants se manifeste régulièrement dans la gestion des affaires publiques non pas seulement à période fixe au moment de l'élection.

Il en va de même des interrelations des instances décentralisées et de celles-ci avec l'État. Chaque instance ou chaque niveau de gouvernement doit pouvoir dans les domaines de ses responsabilités et de ses prérogatives compter sur le respect des autres centres de décision. Dans les domaines connexes et concurrents, il doit être en mesure de discuter et de négocier en toute confiance et d'adopter lui-même une attitude d'ouverture et de respect.

La décentralisation s'appuie sur une confiance partagée par tous et à tous les niveaux de gestion.

1.1.4 Un esprit de dialogue

La décentralisation s'accommode difficilement de décisions arbitraires et de prises de position autoritaires et unilatérales. Elle ne peut opérer efficacement que dans un climat de confiance partagée et un esprit de dialogue. Ce qui implique que l'administration à tous les niveaux s'effectue dans l'ouverture, l'information et l'écoute des réactions des contribuables ou des instances des autres paliers.

Pour l'État et ses organismes, les décisions qui affectent les instances décentralisées doivent être prises en collaboration avec elles. Des mécanismes de discussion et de coopération doivent d'ailleurs s'instaurer conjointement pour assurer une consécration réelle de cette concertation et de ce dialogue.

De même, entre les citoyens et les divers paliers de gouvernement, des canaux d'information et de réaction doivent être établis pour assurer un franc esprit de dialogue.

Il ne faudrait pas croire pour autant qu'un esprit de dialogue va faire disparaître les relations de pouvoir ou l'expression de points de vue divergents. Il peut cependant permettre une harmonisation plus efficace et mieux adaptée des discussions et des choix.

1.1.5 Un goût de prendre des responsabilités

La décentralisation parce qu'elle valorise l'autonomie et les pouvoirs exercés sur une base locale ou régionale, peut inciter un plus grand nombre de citoyens à assumer des responsabilités collectives. En outre, elle donne à tous ceux qui sont d'ores et déjà impliqués dans la gestion des services publics, des motifs nouveaux d'aller plus loin dans leur engagement.

Il n'est pas très stimulant pour des représentants élus par leurs concitoyens et obligés de leur rendre des comptes de se retrouver dans une situation d'incapacité ou de quasi-paralysie faute de moyens d'action. Plusieurs élus locaux seraient en mesure de faire état de quelques expériences malheureuses à cet égard. Combien de citoyens se sont abstenus d'assumer des responsabilités dans leur milieu parce qu'ils n'y trouvaient pas une motivation suffisante pour y consacrer de l'énergie et plus souvent qu'autrement, des heures de loisir.

Il est vrai que confier plus de pouvoirs aux instances décentralisées va exiger une transformation de certaines pratiques administratives au niveau local. Un accroissement de pouvoirs implique un accroissement de responsabilités qui, elles, supposent l'obligation de faire des choix et de les assumer.

1.1.6 Un respect des différences

La décentralisation reconnaît aux collectivités locales le droit de définir elles-mêmes et selon les aspirations de leur population, le nombre et le type de services et d'équipements qui leur conviennent le mieux. Si l'État se préoccupe de définir et d'élaborer des politiques susceptibles d'offrir à tous les citoyens une gamme de services essentiels qui s'adressent à tous les Québécois, il laisse aux diverses collectivités locales le soin de choisir elles-mêmes ceux qu'elles veulent se donner.

Ce qui signifie qu'il n'est pas absolument indispendable par exemple d'avoir à travers le pays, les mêmes services de santé, non plus qu'une répartition uniforme des garderies. S'il est essentiel de doter les localités d'un service adéquat de protection contre les incendies, il n'est pas nécessaire que chaque localité possède les plus gros camions d'incendie. Chaque collectivité doit être en mesure de choisir l'éventail (piscines, arénas, etc.) et le type de services qu'elle peut souhaiter se donner compte tenu de ses contraintes financières. Il sera ainsi plus facile pour chaque collectivité de mieux faire correspondre ses activités et services aux besoins et conditions de leur milieu géographique ou social.

Ainsi présentés, les diverses facettes et fondements de la décentralisation constituent une nouvelle façon de vivre en société. Le citoyen serait à la fois un membre à part entière de sa communauté locale ou de comté ainsi qu'un agent collectif de développement.

1.2 La décentralisation, un réaménagement des pouvoirs

La décentralisation est plus qu'une façon différente de vivre ensemble; c'est aussi une manière différente de répartir les pouvoirs et les responsabilités à l'intérieur de la société en vue de retrouver un nouvel équilibre.

La décentralisation envisagée pour le Québec correspond à un réaménagement des pouvoirs et des responsabilités entre divers paliers de gouvernement dans le sens:

— d'une revalorisation des instances municipales;
— du renouvellement des municipalités de comté;
— et d'un réajustement du rôle de l'État.

1.2.1 Une revalorisation des instances municipales

Les municipalités existent; elles ont des pouvoirs et des responsabilités. Encore faut-il qu'elles aient des moyens efficaces d'agir d'une façon autonome. C'est pourquoi, la décentralisation passe par l'attribution aux municipalités de moyens financiers accrus devant leur permettre de décider elles-mêmes des services qu'elles veulent se donner. D'où la réforme de la fiscalité municipale visant à transférer aux municipalités des sources de financement plus autonomes.

La valorisation des instances locales doit conduire à un renforcement du sentiment d'appartenance des citoyens à leur communauté locale ainsi que leur participation aux décisions qui se prennent à ce niveau. C'est dans cette perspective qu'une révision des règles et mécanismes de démocratie locale a été entreprise.

Enfin, il ne faut pas écarter la possibilité de confier d'autres pouvoirs et moyens aux instances locales afin de leur permettre d'assumer plus facilement leur rôle dans l'avenir. C'est d'ailleurs dans la perspective d'élargir l'emprise des municipalités sur des services et équipements qui leur sont quelquefois difficiles à gérer sur une base locale, que la transformation du cadre institutionnel et politique des comtés est envisagée et requerra leur participation.

1.2.2 Un renouvellement du cadre institutionnel et politique des municipalités de comté de manière à en faire des instruments modernes de développement communautaire

La gestion appropriée de certains services, c'est-à-dire une gestion qui soit économiquement possible et qui évite les duplications et les chevauchements, ne peut pas toujours s'opérer strictement sur la base des municipalités. Les nouvelles communautés qui se sont formées ou qui se forment sous la pression des besoins nouveaux de la population et qui peuvent être considérées comme des communautés de services susceptibles d'affecter plusieurs aspects de la vie quotidienne des citoyens et de leur fournir un cadre et un milieu de vie correspondant à leurs attentes, débordent le cadre municipal. Ce cadre supramunicipal doit constituer une véritable région communautaire où il sera possible sur la base d'une population plus large de se donner des services et des équipements plus adéquats.

Cette région communautaire, si elle déborde le cadre municipal, elle ne peut cependant avoir les dimensions d'une région administrative. Celle-ci en effet apparaît trop vaste pour être le point d'appui des services quotidiens aux citoyens. Qui y a-t-il de commun entre les citoyens des Îles-de-la-Madeleine et ceux de Rimouski dans la « région 01 » lorsqu'il s'agit d'implanter un hôpital ou d'établir une garderie? En quoi un citoyen de Saint-Félix-d'Otis se veut-il solidaire du citoyen de Saint-Félicien dans la « région 02 » en ce qui concerne l'implantation d'un centre local de services communautaires. Manifestement, la région administrative ne peut pas constituer la « petite région » dont on cherche à délimiter les contours et à laquelle les citoyens spontanément adhèrent.

Les comtés municipaux transformés et élargis de manière à intégrer les villes et à retrouver des entités socio-économiques réelles, constituent la base de ces petites régions. Les comtés municipaux demeurent d'ailleurs l'une des institutions les plus fortement ancrées dans notre histoire. Ils peuvent par des ajustements et un renouvellement de leurs structures, dans le sens de la continuité plutôt que de la rupture, constituer un palier de gestion dynamique et moderne, puisque c'est à ce niveau que s'organisent déjà plusieurs services et que s'établissent certains équipements et puisque c'est également à ce niveau que pourraient se rentabiliser plusieurs activités et s'exercer éventuellement des fonctions nouvelles. En somme, le comté municipal transformé peut devenir un interlocuteur moderne, capable de gérer un large éventail de services et d'accueillir valablement et efficacement une véritable décentralisation de certaines responsabilités présentement exercées par le gouvernement.

En milieu métropolitain, le rôle joué par les comtés pourrait être assumé soit par les communautés urbaines, soit par des villes restructurées, soit enfin par des arrondissements, organismes moins étendus que les communautés urbaines mais regroupant plusieurs municipalités.

1.2.3 Un réajustement du rôle de l'État

Ce réajustement du rôle de l'État va s'effectuer par une réévaluation de son rôle et par une clarification de ses relations avec les collectivités locales.

Il s'agit en fait, à partir de ce que l'on pourrait désigner comme un parti-pris de décentralisation, de mettre en place un processus par lequel l'État cèderait,

graduellement et sur une période relativement étendue, certaines de ses fonctions au profit des comtés municipaux et des municipalités, c'est-à-dire là où la participation directe des citoyens à leur gestion peut être assurée adéquatement. Il apparaît en effet nécessaire de recentrer l'action de l'État sur son rôle fondamental, c'est-à-dire l'exercice du leadership dans l'établissement de l'orientation des politiques générales et dans la planification d'ensemble.

Les relations entre l'État central et les gouvernements locaux passeraient alors de l'ère de la gestion « à coup de subventions » et des décisions unilatérales, pour entrer dans celle de la gestion des responsabilités liées et conjointement assumées dans la confiance et le respect réciproques.

En somme, sous cette idée de décentralisation, une volonté claire s'affirme de réadapter les divers paliers de gouvernement dans le sens d'un plus grand rapprochement des centres de décision des citoyens. Ce réaménagement conduit en définitive à faire de l'État un lieu de convergence des aspirations collectives et un outil d'orchestration des grands objectifs sociaux, culturels et économiques du pays, ainsi qu'à faire des municipalités et des comtés renouvelés des lieux de reprise en main par les citoyens de leur développement communautaire. C'est à travers ces institutions locales revivifiées que pourra le mieux s'exercer l'emprise des citoyens sur la définition de leurs besoins, sur l'établissement des services et équipements susceptibles de les satisfaire et sur l'organisation de ces services.

CHAPITRE 2

Décentraliser, pourquoi?

DÉCENTRALISER, POURQUOI?

Cette nouvelle façon de vivre ensemble, ce réaménagement des pouvoirs entre les divers paliers de gouvernement qu'est la décentralisation n'est pas qu'une vue théorique de l'esprit. Elle répond à des préoccupations et peut-être même à un certain malaise qui se manifestent de plusieurs façons dans notre société. Mettre en relief ces préoccupations et ce malaise, c'est parler du pourquoi de la décentralisation.

Cette question doit s'exprimer par une double interrogation: à quoi veut répondre la décentralisation et à qui va-t-elle bénéficier?

À cet égard, il faut être clair: si en fin de course les citoyens n'en sortent pas gagnants, que ce soit en termes d'accessibilité, de déboursés, de qualité et d'humanisation des services et équipements qu'ils veulent se donner, une telle opération de décentralisation n'a pas beaucoup de sens. C'est pourquoi, le citoyen aussi bien comme contribuable, que comme utilisateur de services et membre actif d'une municipalité ou d'un comté municipal doit être le principal bénéficiaire de la décentralisation.

Par contre la décentralisation implique un transfert de pouvoirs. Ce transfert doit permettre aux citoyens de renouer de nouveaux liens avec leurs institutions et leurs représentants mais surtout leur permettre de se donner, par l'intermédiaire de ces institutions, des services et des équipements adaptés à leurs besoins actuels et futurs. En ce sens, et en gardant à l'esprit un rapprochement des pouvoirs de décision plus près des citoyens, la décentralisation doit également profiter aux municipalités et aux comtés dans lesquels s'insèrent les citoyens. Enfin, c'est à l'ensemble de la collectivité québécoise que doit profiter cette valorisation des municipalités et des comtés.

2.1 Pour le bénéfice des citoyens

Même si, dans une démocratie, le citoyen est le seul véritable dépositaire du pouvoir, il lui est souvent difficile d'en contrôler tous les rouages. C'est toutefois en son nom et pour lui que les décisions se prennent, que les services sont administrés et que des institutions sont mises en place. Avec le temps, sous l'effet de nombreux facteurs, et par une sorte d'inertie, la société devient plus complexe, les domaines d'intervention des gouvernements s'élargissent et les contacts des citoyens avec leurs institutions sont rendus plus difficiles.

2.1.1 Une situation à corriger: l'isolement et l'éloignement des citoyens à l'égard de leurs institutions

L'évolution du Québec comme celle d'autres gouvernements, au cours des dernières décennies, a conduit l'État à assumer un rôle de plus en plus déterminant dans la gouverne des affaires de la collectivité. Cette prédominance de l'État a souvent laissé et laisse encore le citoyen dans une situation d'attente ou pire, d'indifférence.

Dans bien des cas, l'individu a de plus en plus de difficultés à faire le lien entre les exigences de ses différents rôles et responsabilités que ce soit comme travailleur, syndiqué, parent, étudiant, utilisateur de services publics, bénéficiaire d'allocations gouvernementales, payeur de taxes ou simple citoyen. Il a tendance à adopter des comportements contradictoires, selon qu'il se perçoit sous un angle ou sous un autre; ainsi veut-il profiter de tel ou tel service, sans avoir à en défrayer la note.

À l'égard de l'État, il est devenu de plus en plus difficile pour les citoyens de se retrouver dans les réseaux de l'appareil gouvernemental. La gestion et l'administration sont de plus en plus inaccessibles et éloignées du citoyen. Ainsi les relations du citoyen avec l'appareil gouvernemental sont caractérisées par:

— une difficulté de plus en plus grande pour les citoyens d'avoir accès aux centres de décision;

— un manque de correspondance entre les décisions prises et les besoins vécus localement et quotidiennement;

— une séparation et un cloisonnement des secteurs d'activité et des organisations;

— une tendance à gérer les choses à partir de critères, de normes, de contrôle a priori, de vérifications et de permis de toute nature dans de nombreux secteurs d'activité.

Chacun de ces points pourrait être l'objet de longs développements; qu'il suffise d'en donner de brèves illustrations. Prenons par exemple un citoyen ou un élu local qui rencontre un fonctionnaire; s'il en trouve un dans sa région, qui soit en mesure de résoudre son problème ou de répondre à sa question, il pourra se compter parmi « les chanceux »; généralement, il devra faire plusieurs « pèlerinages » à Québec, sans être assuré de trouver le bon interlocuteur.

La situation n'est pas très différente pour le réseau des affaires sociales et les établissements d'éducation. Faut-il s'adresser au CLSC, au CRSSS ou au ministère des Affaires sociales?

Le directeur de l'école secondaire dira volontiers au citoyen que c'est à cause de directives du ministère de l'Éducation que l'on ne peut régler son cas; le fonctionnaire du ministère dira volontiers, et même avec éloquence, que c'est à la commission scolaire régionale de le régler, d'où retour du citoyen dans son patelin et un deuxième rendez-vous avec son directeur, etc.

Le maire de la municipalité, lui, attendra sa subvention du ministère des Affaires municipales; celui-ci attendra la décision du Conseil du trésor; celui-là celle du ministère des Finances, lequel attendra la décision du Conseil des ministres. C'est à peine une caricature. Et, le comble est que, souvent, ces nombreuses démarches et ces aller-retours ne permettent pas nécessairement de trouver une réponse à la question ou au problème posé. Si des administrateurs chevronnés ne cheminent que lentement dans ce dédale, comment le citoyen peut-il se retrouver à travers un tel labyrinthe!

Le citoyen se sent d'autant plus à l'écart que les instances locales qui sont le plus près de lui ont été dépouillées de leurs pouvoirs ou du moins restreintes dans leur autonomie. Mais, même au niveau local, des problèmes se posent par suite de la multiplication des unités de gestion et des organisations qui oeuvrent à ce niveau. Si les municipalités sont bien inscrites dans la vie locale, il s'est créé ces dernières années un large éventail d'organismes de services qui s'adressent quotidiennement aux citoyens. Dans certains cas, l'existence de ces organismes n'est même pas connue d'une forte majorité des citoyens. En général, il est bien difficile de voir qui est responsable de quoi et à qui il faut s'adresser pour trouver une réponse.

En outre, ces organismes n'ont pas toujours le même territoire de desserte, ajoutant à la confusion administrative et au désarroi des citoyens. L'utilisation conjointe et polyvalente des équipements, qu'ils soient utilisés ou non pour un secteur d'activités, s'effectue rarement. Un citoyen peut devoir s'adresser à cinq ou six endroits différents pour obtenir des services publics qui lui reviennent de droit; et ce, en supposant qu'il sache à qui il doit s'adresser.

En somme, peu à peu, un fossé de plus en plus grand s'installe entre les citoyens, leurs représentants et les administrateurs publics. On parle, de plus en plus, de déshumanisation des services, de responsabilités diffuses et de désintéressement des citoyens.

2.1.2 Une voie qui s'offre: une implication plus grande des citoyens dans leur communauté immédiate

Ce bref tableau dépeignant le citoyen aux prises avec ses institutions centrales et locales est plutôt sombre et mériterait d'être nuancé davantage. Il permet néanmoins d'attirer l'attention sur une situation de malaise qu'il importe de corriger en agissant sur la façon d'administrer aussi bien au niveau gouvernemental qu'au niveau des institutions locales.

Mais ce que vise la décentralisation va beaucoup plus loin. À partir d'une certaine évaluation de l'évolution des besoins ainsi que des modes de gestion, il semble se manifester une volonté plus grande des citoyens de s'impliquer plus à fond dans l'organisation de leur milieu de vie.

Que ce soit dans les formes plus ou moins institutionnalisées de la participation-consultation que l'appareil gouvernemental a mise en place, ou par l'entremise organismes populaires tels les comités de citoyens ou les associations de défense de toutes sortes, des coopératives d'entraide, etc., des citoyens se sont rassemblés pour faire part de leurs revendications et de leur désir de façonner une autre façon de vivre ensemble. De pareils désirs de participation se sont également

exprimés dans des municipalités, des commissions scolaires ou encore dans des centres locaux de services communautaires.

Chose certaine, il existe une préoccupation de plus en plus grande parmi les citoyens de s'impliquer dans leur communauté immédiate et de dire leur mot dans la gestion locale et l'organisation de leur cadre de vie. Compte tenu que plusieurs services et activités présentement exercées par le gouvernement pourraient être gérés plus adéquatement et avec plus de profit par les citoyens ou par les organismes plus près d'eux, compte tenu également que les citoyens sont plus en mesure de répondre judicieusement et de façon plus humaine à leurs besoins s'ils travaillent eux-mêmes à se donner des services appropriés et s'ils exercent un contrôle sur les organismes qui leur offrent des services et des équipements, la décentralisation peut être présentée comme une voie possible de réconcilier le citoyen avec lui-même, avec sa communauté immédiate et ses institutions.

C'est par ce biais que la décentralisation doit également profiter aux instances les plus proches des citoyens: les municipalités et les comtés municipaux.

2.2 Pour le bénéfice des municipalités et des comtés municipaux

Sur un territoire aussi étendu et dispersé que le nôtre, il faut s'enorgueillir de compter sur la présence d'un grand nombre de collectivités locales. Ces collectivités ont été et demeurent encore des lieux historiquement importants de première appartenance; elles constituent des centres de services et d'entraide non négligeables. À une époque où l'on pense à revaloriser la vie de quartier dans les grandes villes, il importe de préserver et soutenir ces instances décentralisées proches des citoyens.

Néanmoins, il faut bien admettre que l'industrialisation, l'urbanisation et le développement des moyens de communication ont profondément modifié le cadre, les structures et les modes de gestion des municipalités. Sous la pression de ces facteurs, beaucoup de municipalités se sont transformées pour s'ajuster aux nouvelles conditions d'évolution. Cependant, certaines n'ont pu répondre parfaitement aux exigences d'une vie communautaire renouvelée, à la fois plus près des citoyens et en même temps conforme aux changements de l'organisation sociale et économique de la société. Aujourd'hui, la nouvelle distribution des équipements publics et privés sur le territoire, de même que l'étendue des aires de services tant privés (centres d'achat, centres professionnels ou de services, etc.) que publics (écoles primaires et secondaires, centres locaux de services communautaires), ainsi que les mouvements quotidiens ou hebdomadaires de population à des fins de travail, d'achat, de divertissement ou de loisir, suscitent des solidarités nouvelles.

Il est nécessaire certes de conserver et de faire revivre le village ou le quartier comme lieu premier d'appartenance, de voisinage et d'entraide, mais il importe également de reconnaître l'émergence à un niveau plus large, de solidarités nouvelles susceptibles d'appuyer la formation de comtés renouvelés ou d'arrondissements en milieu urbain.

2.2.1 Le village et le quartier: des lieux de première appartenance et de choix communautaires

S'il semble important de reconnaître le village et le quartier, ce n'est pas pour succomber, à l'époque de l'ordinateur, de la télévision, de l'autoroute et des grandes chaînes de magasins, à de vieilles nostalgies en mal de survivre. Pour beaucoup de Québécois, pour les jeunes et les personnes âgées plus encore, le village et le quartier constituent des milieux quotidiens de vie. D'ailleurs, ici et là, des citoyens s'appliquent par petits groupes à faire renaître villages et quartiers sur des bases nouvelles plus communautaires.

Il faut bien voir dans la revalorisation de ces petites collectivités une volonté de rapprocher le pouvoir de décision de la vie concrète des citoyens dans un esprit d'ouverture et d'élargissement des choix. Il ne s'agit pas de faire renaître les vieux conservatismes et les anciens conformismes d'antan. Le Québec d'aujourd'hui est fortement influencé par une culture scientifique et technologique qui rend pratiquement impossible la constitution de communautés refermées, sans ouverture sur l'extérieur. Dans un tel contexte, il n'est évidemment pas possible d'échapper de façon durable aux influences de la grande presse, des grands réseaux de télévision et des grands systèmes de transport.

Les immenses possibilités techniques et financières à notre disposition devraient pouvoir aussi servir à soutenir les journaux locaux, une télévision communautaire, des cinémas de quartier, une troupe de théâtre, des clubs sportifs sur une base plus immédiate, plus communautaire si telle est la volonté des collectivités.

2.2.2 L'émergence de comtés renouvelés: lieux de nouvelles solidarités

Le village ou le quartier constituent un lieu de voisinage et de services immédiats; les solidarités que chacun d'eux suscitent sont celles de l'homme au pas de marche.

Mais le village et le quartier ne sont pas un univers clos; ils participent à un réseau plus large que sont le comté, la région, la ville, l'agglomération, etc. Ce réseau est influencé par le rayon d'action accru que donne aujourd'hui l'automobile. Il correspond aux circuits qui conduisent périodiquement chacun de nous, de sa résidence à son lieu de travail ou d'études, au centre d'achat, à l'aréna, ou encore au cinéma ou chez le médecin, etc.

Même si ces circuits varient selon les individus, il s'établit entre les endroits où l'on habite et ceux où sont localisés les activités, les équipements et les services, de grandes interdépendances. À cause du temps que chacun consacre ou est prêt à consacrer à chaque activité ou à utiliser tel service ou tel équipement, il est possible de retrouver des zones plus compactes d'interaction, d'échanges ou de déplacements. C'est comme s'il existait des « solidarités territoriales » qui ne sont d'ailleurs pas indifférentes à la géographie (telle une île, une vallée) ou à la localisation des ressources ou au regroupement des personnes entre les villages d'un même coin de pays ou entre les quartiers ou municipalités d'une même agglomération.

Ces zones d'interaction n'ont pas toujours une forme très fixe. Elles correspondent tantôt aux territoires des actuels conseils de comté, pour des raisons d'habitude de vie, tantôt à celui d'une commission scolaire, surtout lorsque celle-ci s'est dotée comme ce fut le cas pour plusieurs d'entre elles au cours des dernières années, d'un gymnase, d'une piscine, d'un aréna ou d'une bibliothèque, etc.

À ce niveau, avec des découpages territoriaux distincts, on retrouve diverses institutions. Pensons aux commissions scolaires, aux centres locaux de services sociaux, aux chambres de commerce, aux associations de sauvegarde de l'environnement, ou enfin à des organismes coopératifs ou à des groupes populaires. Du fait que ces organismes offrent des services et implantent des équipements, ils contribuent à créer de nouveaux lieux de rencontre qui impliquent des populations venant d'un peu partout sur le territoire environnant. À leur tour, ces nouveaux points de contact fournissent l'occasion de former de nouveaux groupes, de nouveaux organismes, ne serait-ce que pour mettre sur pied un tournoi sportif, pour organiser une campagne de mobilisation ou pour préparer un festival.

Si ces éléments, pris un à un, sont sans doute insuffisants pour permettre d'affirmer qu'il existe là une véritable communauté de vie, il n'en demeure pas moins que des liens nouveaux se tissent, des solidarités nouvelles émergent au niveau de territoires plus vastes qui rendent dérisoires la distinction ville-campagne. Ces communautés en gestation, ces nouveaux territoires d'appartenance, peuvent constituer l'assise d'une implication accrue et plus totale des citoyens dans l'organisation de leur cadre et de leur milieu de vie, si elles sont dotées d'une structure adéquate capable de gérer à moindres frais un large éventail de services en accord avec les aspirations de leur population et suffisamment articulée pour accueillir efficacement une décentralisation de responsabilités gouvernementales.

2.3 À l'avantage de l'ensemble de la collectivité québécoise

Depuis les années '60, la collectivité québécoise est parvenue à se donner un niveau de vie et un bien-être matériel sans précédent, qui lui permettent d'occuper une place enviable parmi les pays urbanisés et industrialisés. Il a repensé de fond en comble son système d'enseignement pour mieux l'adapter aux réalités nouvelles d'une société moderne. Il a développé tout un réseau de services sociaux et de santé garantissant à tous une même accessibilité aux services.

Sur le plan économique, l'État s'est doté de moyens concrets d'agir plus directement sur l'économie du pays et de mieux canaliser le poids toujours important des grandes firmes nationales et multinationales. Que ce soit par la nationalisation de l'électricité et le développement de l'Hydro-Québec ou, plus généralement, par la mise sur pied de plusieurs sociétés d'État, le Québec s'est davantage impliqué dans le contrôle et l'orientation de son propre développement et dans la mise en valeur de ses ressources.

Ce survol des derniers vingt ans fait ressortir la grande trajectoire sur laquelle la société québécoise s'est engagée, mais elle laisse de côté une série de difficultés et de problèmes qui ont surgi en cours de route. S'il n'est pas utile de les reprendre

un à un, il est néanmoins important d'insister sur une conséquence générale de cette époque: la concentration des pouvoirs entre les mains de l'État a entraîné un isolement des citoyens et un effritement du sens des responsabilités communautaires.

S'il y a aujourd'hui une nouvelle impulsion à donner à ce projet collectif d'un État moderne, prospère et égalitaire mais aussi humain et réellement décentralisé, elle ne peut désormais résider que dans une implication plus grande des citoyens dans leur communauté immédiate et par l'exercice d'un véritable pouvoir de décision sur les services et équipements devant former le cadre et leurs milieux de vie de tous les jours.

Cette confiance nouvelle et normale dans la capacité créatrice et responsable des citoyens doit se traduire aussi par une décentralisation de pouvoirs actuellement exercés par l'État.

C'est en donnant aux citoyens, ainsi qu'aux municipalités et aux comtés les moyens de faire des activités et de se doter de services et d'équipements en conformité avec leur milieu de vie immédiat, leurs habitudes de vie et leurs aspirations que chacun d'eux pourra contribuer à sa manière à son propre développement ainsi qu'à l'évolution d'ensemble de la collectivité. La collectivité québécoise ne pourra que bénéficier d'une implication plus grande des citoyens dans leur communauté et de l'apport original et diversifié de ces collectivités locales.

Il faut, en définitive, éviter de bâtir une société uniforme de Hull à Blanc-Sablon et de Coaticook à Fort-Chimo. Il faut que chaque instance locale, peu importe où elle se localise sur ce vaste territoire qui est le nôtre, ait les moyens de s'organiser et de vivre en fonction des besoins et des aspirations de ses contribuables. C'est dans ce contexte que le citoyen est appelé à se définir et à travailler à l'établissement d'une société nouvelle, plus humaine et plus près de ses préoccupations.

CHAPITRE 3

Décentraliser, pour faire quoi?

DÉCENTRALISER, POUR FAIRE QUOI?

Dans le pourquoi de la décentralisation, il a été mis en relief les malaises que veut corriger la décentralisation et les facteurs nouveaux qui permettent de croire que les municipalités et les comtés transformés peuvent constituer des assises naturelles d'un développement communautaire, faisant une plus large place aux citoyens. Il faut maintenant indiquer avec quelques exemples ce que permettra de faire la décentralisation.

3.1 La décentralisation doit permettre d'avoir une meilleure emprise sur le milieu de vie et d'effectuer les choix qui s'imposent

Ce premier objectif est fondamental. Il donne toute la perspective de la décentralisation et éclaire les raisons qui président à un rapprochement des citoyens du pouvoir. Il s'appuie sur l'idée qu'on n'est jamais mieux servi que par soi-même, surtout lorsqu'il s'agit de définir et d'organiser son cadre et son milieu de vie de tous les jours.

Bien souvent, il faut choisir entre différents équipements (piscine, gymnase, bibliothèque, etc.) pour savoir lesquels est préférable de réaliser et lequel il est préférable de réaliser en premier. Une fois cette décision prise, il faut trouver un site pour l'implanter; doit-on le localiser dans le centre principal de la région, ou à proximité de la polyvalente, ou encore au centre géographique et routier du comté? Ces choix peuvent plus justement s'effectuer par les personnes et organismes directement affectés.

De nos jours, de plus en plus de gens se préoccupent de leur environnement. Ici et là, des comités se forment pour préserver une ressource ou pour protéger des espaces verts. Des comités d'épuration ou de préservation de lacs ou de rivières s'établissent; des groupes de citoyens demandent la protection des berges, avec des points d'accès contrôlés à la rivière ou au lac; d'autres aimeraient voir s'aménager dans leur ville ou à proximité une base de plein air, etc.

Les responsables municipaux et de comtés devraient pouvoir décider de l'aménagement de leur territoire, des zones et espaces à protéger, des équipements à mettre en place et des activités sociales et économiques à promouvoir. Ils doivent pouvoir assumer eux-mêmes la protection de leur patrimoine local et en même temps soutenir les initiatives de leurs contribuables quant à la mise sur pied de festivals, de tournois sportifs, de centres culturels ou encore de groupements d'artisanat, de coopératives d'achat, etc.

En somme, les citoyens comme leurs représentants municipaux et de comté doivent disposer des moyens pour agir tant sur le cadre de vie immédiat que sur la qualité de leur milieu social et communautaire.

3.2 La décentralisation doit contribuer à une meilleure harmonisation des services locaux et des besoins des citoyens, en tenant compte des particularités et des priorités de chaque milieu

Les instances locales et de comté, parce qu'elles sont plus près des citoyens, sont davantage en mesure de répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens dans l'organisation de leur vie quotidienne. De plus, comme bon nombre de ces besoins varient et n'ont pas la même intensité selon qu'ils s'expriment dans telle ou telle communauté implantée dans tel ou tel coin du Québec, il importe de respecter les situations multiples qui peuvent provenir de la diversité des milieux et des aspirations propres de chaque communauté.

Il n'est pas nécessaire d'adopter partout les mêmes règles et directives, non plus que les mêmes façons de résoudre des problèmes. Par exemple, toutes les municipalités ou tous les comtés n'ont pas un égal besoin d'acheter un même type d'équipement ou d'appliquer un même programme intensif d'épuration des eaux; chacun doit le faire en relation avec les caractéristiques de son milieu, de ses besoins et de sa vocation future. À cet égard, les ingénieurs, architectes, aménagistes, urbanistes et autres professionnels devront faire preuve d'imagination pour pas diffuser partout les mêmes techniques ou les mêmes façons de résoudre les problèmes. Il n'est pas toujours nécessaire de mettre en place des services coûteux ou uniformes qui sont souvent disproportionnés en utilité et en valeur pour la communauté d'accueil.

Il en va de même des normes concernant la mise en place d'infrastructures routières, du réseau d'éclairage ou encore de la construction des trottoirs; il devrait être possible pour chaque collectivité de les adapter à ses besoins et en fonction du cadre de vie qu'elle veut se donner.

Rien ne s'oppose non plus à ce que le calendrier de travail ou le calendrier scolaire soit ajusté en fonction des conditions climatiques, des périodes de grande récolte ou encore des périodes de fête de la zone ou de la région.

En définitive et en dehors des conditions normales et raisonnables de sécurité publique, chaque communauté peut se donner le développement qu'elle souhaite, puisque c'est la meilleure façon de faire correspondre les services aux besoins du milieu.

3.3 La décentralisation doit conduire à une meilleure utilisation des ressources humaines, physiques et financières

Il faut rappeler qu'il existe des fonctions qui peuvent le mieux se gérer à la base, d'autres au niveau central, d'autres enfin de façon conjointe. La décentralisation conduit à repenser les diverses fonctions présentement exercées par chaque niveau et à identifier le niveau le plus en mesure d'en faire une gestion efficace et en accord avec les divers centres d'intérêt et de préoccupation des citoyens. Il ne pourra s'ensuivre qu'une meilleure utilisation des ressources locales, communautaires et collectives.

Par exemple, les chemins ruraux et de rang sont généralement entretenus l'été par le gouvernement alors que l'hiver c'est la municipalité qui est responsable du déneigement. Pourquoi le comté ne serait-il pas le seul responsable? D'ailleurs si le comté assumait par exemple la responsabilité de la voirie locale, il pourrait utiliser les professionnels, la main-d'oeuvre ainsi que la machinerie non seulement à l'entretien des routes, mais également à la construction du réseau d'aqueduc et d'égout, voire même à l'amélioration du drainage agricole, ou encore à l'établissement d'un camping, d'un terrain de jeu, etc.

Certains services non encore établis pourront d'ailleurs acquérir une nouvelle rentabilité. Prenons, par exemple, la possibilité de prendre appui sur le réseau de transport scolaire pour rentabiliser et justifier dans certains comtés, un système léger de transport en commun.

De plus, les équipements socio-culturels, éducatifs ou sportifs qui relèvent présentement de plusieurs autorités pourraient être plus largement utilisés et mis à la disposition de tous les citoyens. La bibliothèque de la polyvalente devrait pouvoir s'ouvrir à l'ensemble de la population de la zone; les salles d'école devraient pouvoir servir aux rencontres sociales ou réunions diverses, y compris les réunions du conseil municipal ou de comté. Il s'ensuivrait une utilisation plus intensive et plus économique de ces équipements, tout en réduisant les duplications onéreuses de locaux ou d'installations.

3.4 La décentralisation doit conduire à rendre chaque niveau de gestion plus responsable et plus visible pour le citoyen

La décentralisation vise essentiellement un réaménagement des pouvoirs et des fonctions de manière à ce que chaque niveau assume totalement ses responsabilités, sans avoir à attendre le bon vouloir ou l'intervention d'un autre niveau.

Il est souvent encombrant et fastidieux d'avoir à obtenir la permission de deux ou trois autorités avant d'entreprendre un projet. Par exemple, est-il absolument nécessaire d'obtenir l'autorisation de la municipalité et du ministère des Affaires culturelles pour rénover sa maison située dans un arrondissement historique? De même, pour ouvrir une garderie ou établir une résidence pour personnes âgées, il faut préalablement obtenir les permis exigés par plusieurs administrations. Même les municipalités qui veulent construire un aréna doivent, pour emprunter, obtenir l'approbation du ministère des Affaires municipales, du Haut-commissariat à la

jeunesse, aux loisirs et aux sports, sans parler des organismes de l'administration fédérale.

Il importe également de mettre un frein à la multiplication d'organismes et structures administratifs qui se chevauchent au niveau local ou de comté et qui relèvent de paliers de gouvernement distincts. Une meilleure intégration et collaboration devront s'établir entre les municipalités locales et de comté, et les autres organismes. À cet égard, il faut que la responsabilité financière soit claire pour que le contribuable sache à qui il paie ses taxes, à quelles fins, pour quels services, etc.

Il convient en définitive de rendre la gestion locale et de comté suffisamment claire pour permettre au citoyen de se retrouver facilement dans le dédale administratif et d'identifier aisément « qui est responsable de quoi ».

3.5 La décentralisation doit conduire à une harmonisation de la ville et de la campagne

La séparation entre la ville et la campagne n'a plus beaucoup de signification de nos jours. Si l'urbanisation a favorisé une concentration des populations en certains lieux, l'accroissement du temps de loisir et le besoin d'évasion des citadins donnent lieu à de nombreux déplacements saisonniers ou de fin de semaine vers la campagne. Chacun de nous est à même de constater que ce phénomène s'inscrit de plus en plus dans le paysage québécois: les maisons de campagne et les chalets prolifèrent à proximité des villes, autour des lacs, le long des rivières ou sur le pourtour des montagnes; les terrains de camping, les parcs de roulottes et plus récemment les parcs de maisons mobiles se multiplient ici et là; d'une façon générale de plus en plus de citadins demandent des espaces verts et des lieux organisés pour des activités de plein air à courte distance des villes. D'où de plus en plus d'interdépendances entre la ville et la campagne que le comté municipal pourrait permettre de mieux harmoniser au profit de tous.

Il ne faudrait pas croire que ces liaisons entre la ville et la campagne ne se répercutent pas sur la structure des coûts et des services. Si la campagne attire les citadins, la ville n'en offre pas moins des services et des activités qui exercent un attrait sur la population environnante; souvent, elle doit assumer seule le fardeau financier de la mise en place et de l'entretien d'équipements et d'infrastructures qui sont en réalité utilisés par une population plus vaste. Sans compter, les « havres fiscaux » que constitue pour certains contribuables-citadins une localisation dans des municipalités entourant le centre principal dont ils profitent par ailleurs.

Une harmonisation de la ville et de la campagne à l'intérieur d'une même unité de gestion comme le comté municipal permettrait de mieux régler ces problèmes et d'offrir une meilleure gestion du cadre de vie.

3.6 La décentralisation en élargissant les pouvoirs des gouvernements municipaux et de comté va permettre une réponse plus efficace et mieux adaptée au changement

Le changement revêt de nos jours de multiples formes et présente quelquefois de sérieuses difficultés d'ajustement pour une communauté bien établie sur un territoire. L'implantation ou le départ d'une usine dans un milieu, l'arrivée d'un nouveau centre d'achat dans une petite ville, la construction d'un vaste projet domiciliaire dans les grands centres, le développement accéléré d'un centre de villégiature dans un milieu essentiellement rural, etc. peuvent être des atouts pour la communauté qui les accueille si elle peut en suivre l'évolution et exercer un contrôle sur les insertions dans la communauté.

Par ailleurs, les divers paliers de gouvernement interviennent de plus en plus sur le territoire; ils sont ainsi une source importante de modification des milieux de vie. Les administrations locales éprouvent quelquefois des difficultés à intégrer ces interventions à leur cadre de vie ou à leurs objectifs; par exemple intégrer une base de plein air ou camping provincial à l'aménagement de leur zone de villégiature ou à leur préoccupation pour l'épuration des eaux de leur rivière ou de leur lac. Dans plusieurs cas, ces interventions pourraient être assumées efficacement par les comtés ou par coopération entre les municipalités d'un même coin; la concertation des interventions des divers paliers de gouvernement demeurant néanmoins requises.

3.7 La décentralisation va contribuer à stimuler le dynamisme et la vitalité des communautés territoriales

En redonnant aux municipalités et aux comtés une prise plus directe sur les divers aspects de la vie quotidienne des individus, la décentralisation va permettre de mieux appuyer le dynamisme local et la vitalité des communautés.

Ce soutien pourra se faire à l'égard tout d'abord d'une mise à profit plus grande des ressources physiques et économiques du milieu. Les comtés pourront par exemple aider à l'établissement de parcs industriels, de scieries coopératives, de gravières et sablières, d'abattoirs, etc. Dans le domaine touristique, ils pourront voir à la création de campings, de centres d'accueil et d'information, ou à l'établissement d'un système de réservation ou d'hébergement à la résidence et à la ferme. Dans le domaine de l'aménagement, le comté pourra mieux définir les vocations de son territoire et plus spécialement, voir au développement des zones de villégiature, des parcs de maisons mobiles, etc., tout en assurant une gestion constante et au jour le jour de leur territoire. À certains endroits, un office d'habitation pourrait être mis sur pied sur la base du comté.

Les comtés, individuellement ou en association, pourraient contribuer au soutien technique et administratif des petites et moyennes entreprises, des coopératives et autres initiatives locales. Ils pourraient les aider à monter des dossiers de subvention ou de demandes de prêt et leur apporter une aide dans leur mise sur pied ou leur incorporation.

Ce soutien des comtés au dynamisme local pourrait également s'exprimer par l'implantation d'une garderie, d'un centre de soins et de services, ou par la création de journaux locaux, la production d'émissions de radio ou de télévision, la mise sur pied d'une troupe locale de théâtre ou d'un cinéma d'art et d'essai, etc. Chose certaine, des municipalités et des comtés raffermis pourraient davantage s'inscrire dans des actions de développement et de soutien des initiatives des gens de leur milieu.

Voilà quelques illustrations de ce que pourraient permettre de faire des instances décentralisées renforcées. Ces instances, en plus d'accroître l'emprise des individus sur l'organisation de leur milieu, va modifier leur mode d'appartenance à leur collectivité immédiate. De véritables communautés de vie se constitueront peu à peu, fondées sur des rapports nouveaux entre la ville et la campagne, et sur des solidarités sociales et économiques d'un nouveaux type. Ces communautés auront les moyens de se donner des activités, des services et des équipements en conformité avec leur habitat, leurs habitudes de vie et leurs aspirations. Elles pourront ainsi contribuer, chacune à leur manière, à l'évolution d'ensemble du pays, tout en bénéficiant de l'apport original des diverses communautés.

Conclusion

CONCLUSION

La décentralisation constitue en définitive une perspective communautaire nouvelle qui débouche sur une façon différente de vivre ensemble et sur une réorganisation des pouvoirs.

Ce réaménagement de pouvoirs et de responsabilités entre les divers paliers de gouvernement s'exprime par une revalorisation des municipalités, par un renouvellement des municipalités de comté et par un réajustement du rôle de l'État.

Cette perspective nouvelle entend rapprocher les centres de décision des citoyens afin de leur permettre de sortir de l'isolement, de s'impliquer plus à fond dans l'organisation de leur communauté et d'exercer une emprise plus directe sur la définition des services et équipements qui forment leur milieu de vie quotidien. Il faut d'ailleurs reconnaître que les citoyens ont été amenés ces dernières années et en réponse aux pressions du changement, à modifier leurs relations avec leur milieu de vie; ils font revivre, ici et là, leur communauté de première appartenance et de choix immédiats par l'intermédiaire du village et du quartier, tout comme ils retrouvent des solidarités nouvelles sur une base élargie correspondant plus ou moins au territoire des comtés.

La décentralisation vise à soutenir ces communautés d'appartenance. C'est à partir d'elles que pourra se réorganiser la vie politique et sociale au niveau local. C'est grâce à elles qu'il sera possible de faire des choses nouvelles, d'effectuer des choix d'équipements, de mieux faire correspondre les services aux besoins du milieu, de rentabiliser certaines activités, d'utiliser avec plus de profit les ressources humaines, d'intégrer le changement à la vie de tous les jours, et de soutenir la vitalité et le dynamisme des gens du milieu.

En fin de compte, la décentralisation convie chacun de nous à retrouver le goût de parler simplement de l'école, de l'hôpital, des maisons pour personnes âgées ou pour jeunes, de parcs ou de centres culturels et aussi de politique. Elle nous invite à faire simplement des choses pour nous-mêmes et ceux qui nous entourent et à apprendre à vivre ensemble, en harmonisant nos besoins et nos services avec notre richesse. Enfin, la décentralisation veut respecter et tenir davantage compte de cette générosité et de ce désir de bénévolat qui sont trop souvent inhibés dans un dédale de procédures et d'autorisations à n'en plus finir.

Puisque la décentralisation entend redonner le pouvoir de décision aux citoyens, elle ne peut se mettre en branle sans leur accord. C'est pourquoi les citoyens auront l'occasion de s'exprimer à cet égard. De plus, puisqu'il entend respecter la capacité des citoyens à assumer le changement, le projet ne pourra être mis en oeuvre que graduellement et en harmonie avec la volonté des citoyens.

Ce premier fascicule n'a d'autres prétentions que de présenter les grandes lignes de notre démarche vers la décentralisation. D'autres suivront sous peu qui font état de diverses hypothèses sur l'organisation des territoires, sur les modes de financement, sur le cas particulier des communautés urbaines, etc. Tous ces fascicules seront largement diffusés et feront l'objet de discussions et de consultations dans les mois qui viennent.